

# Instrumentkeuze in het milieubeleid



## Theorie en 25 jaar praktijk

Netwerk Groene Groei  
Den Haag, 8 december 2015

**Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek, Vrije Universiteit)**

[www.seo.nl](http://www.seo.nl) – [c.koopmans@seo.nl](mailto:c.koopmans@seo.nl) - +31 20 525 1630

seo economisch onderzoek

## Inhoud van de presentatie

- 1. Wat zegt analyse van publieke belangen over instrumentkeuze?**
- 2. Situatiekenmerkenmethode (WRR, 1992)**
- 3. Casus: energiebelastingen**

# **Deel 1: Instrumentkeuze en publieke belangen**

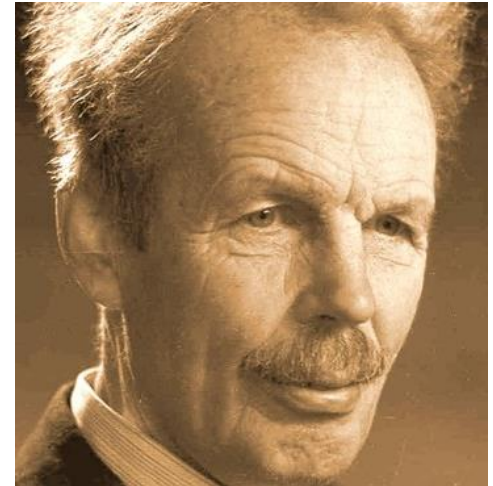
## Publieke belangen

- Vaak gebruikt als legitimering voor beleid
- Twee benaderingen:
  - Economisch: eigenschappen van markten zijn reden voor overheidsingrijpen
  - Bestuurskundig: Als de overheid iets wil, is het een publiek belang (cirkelredenering?)
- Economische benadering geeft niet alleen legitimering van beleid, maar **geeft ook aan welke instrumenten optimaal zijn**
  - Bijvoorbeeld bij marktmacht (KPN): (prijs)regulering
  - Bijvoorbeeld bij publieke goederen (dijken): overheidsinvesteringen

## Economen over milieubeleidsinstrumenten (1)

### Arthur Pigou (1920):

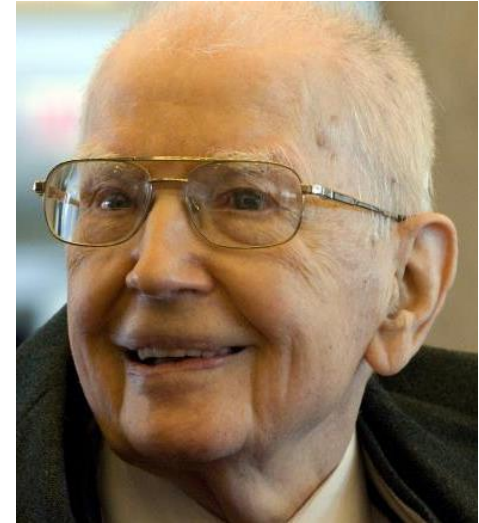
- Bij externe effecten overheidsheffingen
- Negatieve waarde extern effect als heffing opleggen
- Welvaartsoptimaal gedrag
- Dit staat bekend als 'Pigou-heffingen'
- Voorbeelden: kilometerprijs, energiebelasting
  
- Consequentie: beleidsdoelen bepalen is suboptimaal
- De welvaartsoptimale uitkomst wordt bepaald door de Pigou-heffing en door economische ontwikkelingen



## Economen over milieubeleidsinstrumenten (2)

### Ronald Coase (1960)

- Bij externe effecten eigendomsrechten vaststellen
- Marktpartijen gaan onderhandelen
- Efficiënt gedrag (als er geen transactiekosten zijn!)
- Voorbeelden: Veilingen radiofrequenties, milieuwetten VS
- Werkt goed bij een beperkt aantal betrokken partijen, want dan zijn de transactiekosten vaak laag



## **Instrumentkeuze in de praktijk van het milieubeleid**

- **EU: verhandelbare emissierechten**
- **Nederland: vooral subsidies (bijv. SDE-plus)**
  - **daarnaast heffingen vooral voor kleinverbruikers (energiebelasting, brandstofaccijnzen)**
- **Vooraf bij subsidies een sterk contrast met de aanbevelingen van economen**
- **Subsidies leiden tot extra groei van vervuilende bedrijfstakken**

## Deel 2: Situatiekenmerkenmethode WRR



**Dik Wolfson**



## Gedragbeïnvloeding en rol van de overheid

		Rol van de overheid			
		Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk	Participant	Producent
Dwang	Directe regulering				Infrastructuur
		Verhandelbare vergunningen			
Transactie	Heffingen		Contracten		
	Subsidies		Eigendomsrechten Aansprakelijkheid		
Overreding	MER Subsidies voor maatschappelijke organisaties			Convenanten Voorlichting	

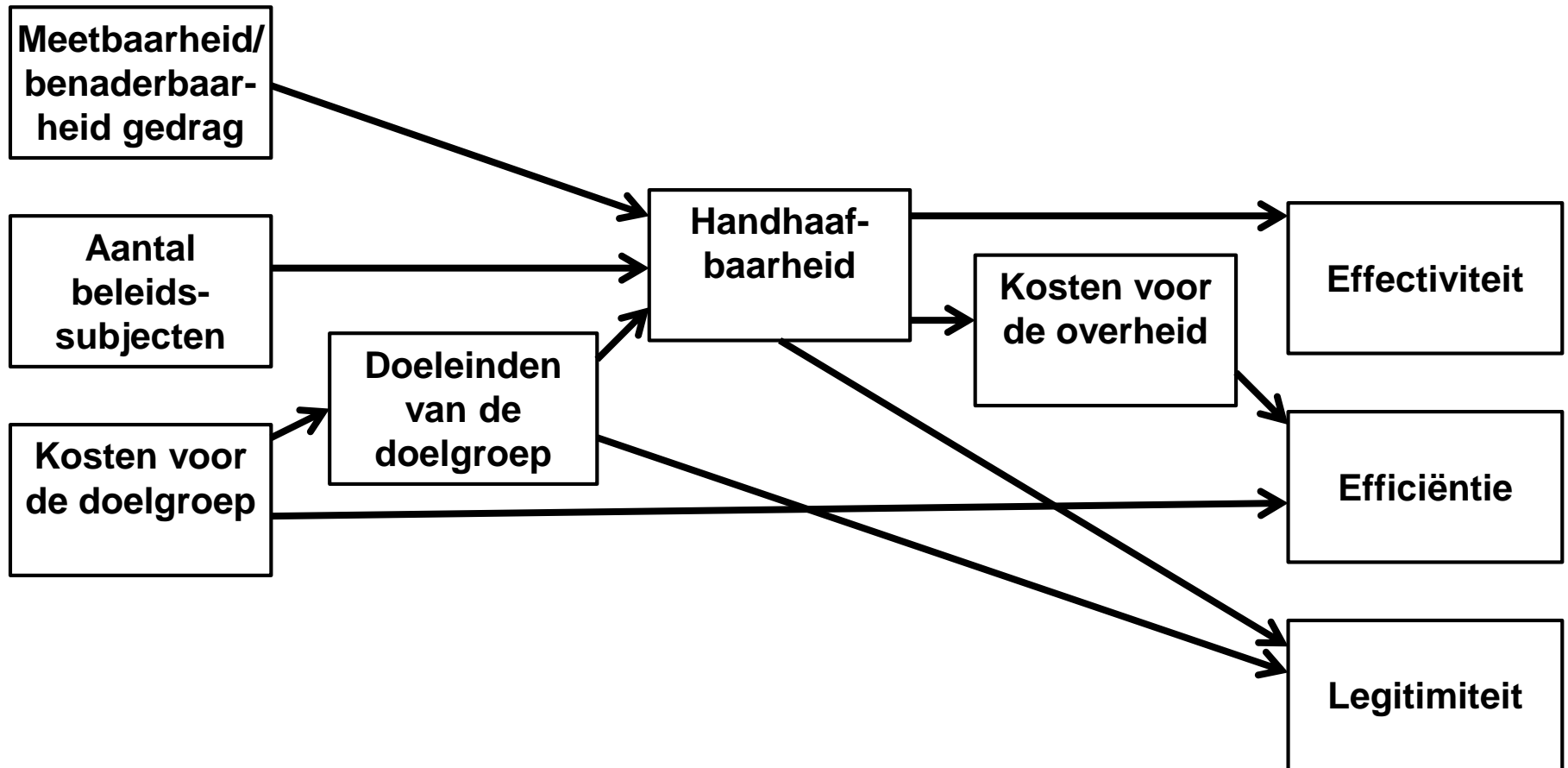
## Criteria voor beoordeling van instrumenten

- **Tientallen soorten**
- **Drie hoofdcategorieën**
  - **Effectiviteit (doelmatigheid)**
    - Handhaafbaarheid belangrijk
  - **Efficiëntie (kosteneffectiviteit)**
    - Kosten voor doelgroep en overheid belangrijk
  - **Legitimiteit (acceptatie)**
    - Percepties van doelgroep belangrijk

## **Kosten/welvaartsverliezen bij gedragsbeïnvloeding**

- **Regulering**
  - Vaak hoge kosten voor doelgroep
  - Dan kosten voor overheid ook vaak hoog (handhaving)
- **Transactie**
  - Beperkt de kosten van gedragsverandering
  - Lage prijselasticiteit is niet alleen een probleem voor transactie-instrumenten
- **Overreding**
  - Beperkt de kosten
  - Bij hoge kosten weinig effect

## Relatie situatiekenmerken en beleidsinstrumenten



## Zeven soorten beleidssituaties (typologie)

Meetbaarheid/ benaderbaarheid gedrag	Aantal beleids- subjecten	Kosten (- verschillen)	Probleemtype	Instrument- type
<b>Goed</b>	Klein	Klein	1 Overzichtelijk	Regulering (overreding)
		Groot	2 Verdelingsprobleem	Transactie (regulering)
	<b>Groot</b>	Klein	3 Beheersbaar	Transactie, overreding (regulering)
		Groot	<b>4 Heterogeen</b>	<b>Transactie</b>
Gering	Klein	-	5 Onzichtbaar	Regulering
	Groot	Klein	6 Diffuus	Overreding
		Groot	7 Onoverzichtelijk	?

## **Deel 3: Energiebelastingen**

## Geschiedenis

- **1989- Nationale Milieubeleidsplannen**
  - **CO<sub>2</sub> doel: -3 tot -5% in 2000**
- **Beleid: subsidies (bedrijven), regulering (woningen), convenanten (industrie)**
- **1992: Rapport Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (Commissie Wolfson)**
- **1996: Invoering Regulerende Energiebelasting (REB)**
- **2001: CPB-studie verhoging en verbreding REB**

## **Stuurgroep Regulerende Energieheffingen (commissie Wofson) (1992)**

- **Drie varianten onderzocht:**
  - **Alle energiegebruikers in Nederland**
  - **Alleen middelgrote en kleine gebruikers**
  - **Alle energiegebruikers in de OECD**
- **Hoogte: 50% van de energieprijzen**
- **Volledige terugsluizing van inkomsten door andere belastingen te verlagen**
- **Geen maatregelen m.b.t. international handel**



## Verwachte effecten voor Nederland in 2015

Gebied	Nederland	Nederland	OECD
Gebruikers	Alle	Klein/ middelgroot	Alle
BBP	-6%	0%	-14%
Werk- gelegenheid	-1%	0%	+1%
Energie- gebruik	-36%	-3%	-29%

## Ontwikkelingen daarna

- REB omgedoopt tot Energiebelasting, nog steeds alleen kleinverbruik
- Emissiehandel ingevoerd door EU (voorstel voor Europese energiebelasting niet doorgegaan)
  - teveel rechten uitgedeeld → lage prijs → weinig effectief
- Geen kilometerprijs ingevoerd
- Kolencentrales gebouwd in Nederland
- Energie-akkoord (convenant)
  - Kolenbelasting niet ingevoerd
- Discussie over regulering kolencentrales
- Duurzame energie langzaam op gang
- CO<sub>2</sub> doel wordt primair gehaald door de crisis (minder groei), niet door beleid (besparing en duurzame energie)

## Heffingen versus emissiehandel (1)

- **Bij heffingen is de prijs zeker**
  - **Mits de hoogte niet tussentijds wordt veranderd**
  - **De CO<sub>2</sub> uitstoot hangt af van de conjunctuur**
- **Bij emissiehandel is de CO<sub>2</sub> uitstoot zeker**
  - **Mits de hoeveelheid rechten niet tussentijds wordt veranderd**
  - **Prijs en economische impact hangen af van de conjunctuur**
- **Draagvlak kan worden vergroot door:**
  - **Gratis rechten bij emissiehandel**
  - **Vrije voet bij heffingen**
  - **Verskil: de gratis rechten kunnen worden verkocht, de vrije voet niet**

## Heffingen versus emissiehandel (2)

- Heffingen en emissiehandel tegelijk heeft geen zin
    - CO<sub>2</sub> heffingen in Nederland → hogere energieprijzen → meer besparing → emissierechten worden verkocht → de emissies vinden elders in de EU plaats; prijs van rechten daalt licht
    - EU CO<sub>2</sub> heffingen → hogere energieprijzen → meer besparing → emissierechten worden verkocht → prijs van rechten daalt → besparingsprikkel valt (deels) weg → weinig besparing
- Zie PBL: Evaluation of policy options to reform the EU Emissions Trading System
- Een stabiele, niet te lage emissieprijs laat emissiehandel meer op heffingen lijken

## Aanbevelingen

- **Onderzoek hoe emissiehandel meer op heffingen kan lijken**
  - **Meer rechten veilen, minder weggeven?**
  - **Bodem voor de veilingprijs?**
  - **Rechten opkopen en niet gebruiken?**
- **Nationale doelen schrappen of relativeren**
  - **Begin bij internaliseren van externe effecten**
  - **Nationale doelen passen niet bij EU-instrumenten**
- **Zwalkend beleid voorkomen**
  - **Kolencentrales, kolenbelasting, uitgifte emissierechten**
- **Minder vertrouwen op convenanten**
  - **Heffingen zijn effectiever**

**Einde**